

Capitolo 1

Liberi professionisti e previdenza. Quadro generale e problematiche

■ **SOMMARIO:** 1. Origine e problematiche della previdenza dei liberi professionisti. 2. Ordinamento professionale e ordinamento previdenziale: l'incidenza delle dinamiche demografiche. 3. Le problematiche comuni ai vari regimi previdenziali dei liberi professionisti: il ruolo trainante della previdenza forense. 4. Tratti differenziali tra le varie casse categoriali dei liberi professionisti. 5. Esigenze di raccordo e soluzioni comuni. 6. Il sistema previdenziale forense nella visione della Corte costituzionale. 7. Processi evolutivi e prospettive future: le casse di previdenza di fronte alle nuove realtà. 8. La previdenza complementare in generale (cenni). 9. La previdenza complementare nelle previdenze categoriali. 10. La previdenza complementare nella previdenza forense.

1. Origine e problematiche della previdenza dei liberi professionisti.

A partire dalla fine degli anni 40' del secolo scorso, dopo il secondo conflitto mondiale, lo Stato ha assunto i compiti di solidarietà tra le sue funzioni primarie⁽¹⁾. La "libertà dal bisogno" rappresenta l'obiettivo primario dei moderni ordinamenti, ed appartiene alla categoria di quelle per la cui soddisfazione si richiede l'adozione da parte dell'ordinamento di iniziative di carattere positivo, indirizzate ad un fine specifico.

(1) La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite nel 1948 include tra i diritti umani i diritti sociali, primo tra i quali quelli della "sicurezza sociale": "Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità".

Le libere professioni nel mondo moderno sono sempre tese al perseguimento di un obiettivo di elevazione e rafforzamento delle condizioni di *status*, di legittimazione sociale e di rilievo economico della propria occupazione, anche se occorre evidenziare come negli ultimi anni vi è stato, a causa della crisi economica della società (e quindi anche dei liberi professionisti), un rallentamento dello *status* dei professionisti.

Lo strumento tecnico prescelto dai liberi professionisti per far fronte alla questione sociale è stato quello di matrice privatista, rappresentato dalle assicurazioni sociali, originariamente riservate ai lavoratori subordinati del settore privato e del pubblico impiego e successivamente estesi, anche a seguito dei mutamenti socio-economici intervenuti, anche ai lavoratori autonomi come coltivatori diretti, artigiani e commercianti ed agli esercenti le principali professioni liberali.

L'interesse dei liberi professionisti alla tutela previdenziale ha origini lontane, anche se vi è stata una accentuazione dopo la seconda guerra mondiale, tenendo presente che le casse previdenziali categoriali dei liberi professionisti sono state istituite come enti pubblici e successivamente dopo il 1994, con la privatizzazione, si sono trasformate in associazione o fondazione.

Infatti, le prime forme di previdenza dei liberi professionisti, diretta a fronteggiare la c.d. questione sociale, e comunque diretta a fronteggiare le "povertà" che si sono manifestate dopo la prima guerra mondiale, si collocano nella prima metà del secolo scorso (es., notai, avvocati, farmacisti, giornalisti, medici). I regimi delle altre categorie professionali si collocano, invece, dopo la seconda guerra mondiale e partecipano di quel fenomeno di estensione delle assicurazioni sociali (sotto altro profilo di "espansione del diritto del lavoro", sottinteso, subordinato) anche ai mezzadri, ai commercianti e agli artigiani, che prende atto che le esigenze di tutela del bisogno non riguardano più soltanto i lavoratori subordinati.

La prima categoria professionale ad essere sensibile alla tutela previdenziale è stata il *notariato*. Ed infatti la Cassa di previdenza del notariato è stata istituita con r.d.l. 9 novembre 1919 n. 2239, e gestisce la previdenza e l'assistenza per la categoria⁽²⁾. È una associazione con personalità giuridica di diritto privato, e ad essa sono obbligatoriamente iscritti tutti i notai, sia quelli che esercitano effettivamente la professione, sia coloro che hanno raggiunto i requisiti per la pensione; la platea dei beneficiari può coinvolgere, secondo modalità

(2) M. Agliata, *I trattamenti pensionistici per i notai*, in *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla riforma Fornero* (a cura di Guido Canavesi), Giappichelli, 2017, 323.

varie, anche il coniuge, i figli fino ad arrivare ai parenti di secondo grado. Tra i benefici assistenziali erogati dalla cassa nazionale del notariato, si segnalano:

- contributi per l'impianto dello studio al notaio di prima nomina nel caso in cui sia in condizioni di disagio economico;
- la concessione di sussidi ai notai che versano in situazioni economiche sfavorevoli;
- l'accesso a mutui agevolati, anche in relazione all'acquisto, costruzione o ristrutturazione dello studio o dell'abitazione principale.

Anche la previdenza dei *giornalisti* ha origini "antiche" in quanto prende l'avvio dalla costituzione a livello regionale, di casse di previdenza dei giornalisti, quale forma di mutualità volontaria, intorno al 1870 (l'assetto ordinamentale è stato assicurato successivamente dalla l. 1122/55). L'istituto di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola" (attualmente con natura giuridica di Fondazione di diritto privato) è l'unica istituzione che gestisce, in regime sostitutivo e con regolamentazione autonoma, tutte le forme assicurative obbligatorie di previdenza ed assistenza in favore dei giornalisti professionisti, praticanti e pubblicisti e dei familiari aventi diritto.

Anche i *farmacisti* hanno "antica sensibilità previdenziale" avendo "creato" l'ente di previdenza e assistenza (ENPAF), già ente di diritto pubblico ex r.d. 2174/29, e successivamente trasformato in fondazione di diritto privato. L'iscrizione ed il pagamento dei contributi sono obbligatori per tutti gli iscritti agli albi professionali degli ordini provinciali dei farmacisti.

Sempre con riferimento al primo gruppo, quanto a sensibilità previdenziale, si colloca l'*Avvocatura*. L'esigenza di tutela previdenziale dell'avvocato risale, infatti, al r.d.l. 27.11.1933 n. 406, legge istitutiva dell'ente di previdenza a competenza nazionale in favore degli avvocati e procuratori⁽³⁾, al quale dovevano aderire d'ufficio tutti gli avvocati e procuratori iscritti negli albi. La Cassa di previdenza forense, "passata" da ente pubblico a fondazione di diritto privato con la privatizzazione ex d.lgs. n. 509/1994, ha subito vari interventi legislativi, di cui quello più rilevante è stato con la l. 20. 9. 1980 n. 576, che ha dato inizio al nuovo corso della previdenza forense, ma anche degli altri liberi professionisti.

L'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza dei *medici ed odontoiatri* (ENPAM) che svolge attività di libera professione, è stato istituito con r.d. 14 luglio 1937 n. 1484. Presso l'ente sono costituite più tipologie di gestione, in relazione

(3) G.A. Madeo, *Storia della previdenza e assistenza forense*, in *Prev. Forense*, 2012, 218.

alle varie categorie di iscritti. C'è una gestione comune alla generalità degli iscritti, denominata Fondo Generale, che conserva una modalità di gestione a ripartizione. Vi sono poi altri Fondi, con gestione a capitalizzazione, ciascuno delle quali è riferito ad una specifica attività di libera professione.

Anche l'Enpam dal 1995 è soggetto di diritto privato. A seguito del d.l. n. 201 del 2011, ogni gestione dell'Enpam ha messo in atto misure correttive per garantire bilanci tecnici a 50 anni.

Seguono i *geometri*: la Cassa di previdenza dei geometri, è stata istituita nel 1955 come ente pubblico per la previdenza e assistenza dei geometri, e dal 1 gennaio 1995 trasformata in associazione di diritto privato. Attualmente sono iscritti alla Cassa di previdenza tutti i geometri liberi professionisti iscritti all'albo professionale e che esercitano, anche senza carattere di continuità ed esclusività, la libera professione. La Cassa oltre ad erogare pensioni, assicura prestazioni assistenziali e garantisce una ampia offerta di welfare integrato con l'assistenza sanitaria integrativa che la Cassa offre gratuitamente a tutti gli iscritti e ai pensionati in attività.

Nel 1958 è "nata" come ente pubblico la Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per gli *Ingegneri ed Architetti* liberi professionisti (Inarcassa). Dal 1995 è una associazione privata. L'Inarcassa assicura la tutela previdenziale degli ingegneri ed architetti che svolgono la libera professione e non godono di altra copertura assicurativa. L'iscrizione ad Inarcassa non è né facoltativa, né volontaria, bensì costituisce un obbligo che insorge al verificarsi di condizioni oggettive, quali l'iscrizione all'albo professionale, il non assoggettamento ad altra forma di previdenza obbligatoria, e possesso di partita iva individuale, e/o di associazione o società di professionisti.

Nel 2012, a seguito dell'art. 24, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011, l'Inarcassa ha deliberato una riforma strutturale del proprio sistema previdenziale con il passaggio al metodo di calcolo contributivo della pensione, con il rispetto del principio del *pro rata*.

Nel 1963 con legge 9 febbraio 1963 n. 160 "nasce" la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei *ragionieri e periti commerciali*, che da ente pubblica si trasforma dopo il 1994 in associazione con personalità giuridica di diritto privato. La legge istitutiva ha subito varie modifiche per arrivare ad una vera e propria riforma quale quella attuata dalla l. n. 414 del 1991, in base alla quale si passa dalla contribuzione fissa annua uguale per tutti ad una contribuzione calcolata in base al reddito professionale e nella quale il conseguente calcolo della prestazione è correlato alla redditività individuale. Con

decreto interministeriale del 22.4.2004 è stata approvata la riforma della cassa con l'adozione del metodo di calcolo contributivo delle prestazioni.

La previdenza dei *veterinari* è stata istituita con l. n. 91 del 1958 e poi radicalmente modificata con l. n. 136 del 1991. Trasformata da ente pubblico a soggetto privato, il sistema gestionale adottato è a ripartizione, ed i trattamenti pensionistici sono calcolati con il metodo retributivo. Ai fini del calcolo della pensione si considerano le aliquote e gli scaglioni di reddito vigenti al momento della maturazione delle diverse anzianità di iscrizione all'Enpav. Il calcolo è di tipo retributivo ed è basato sulla media dei redditi dichiarati durante tutta la vita contributiva.

Per i *consulenti del lavoro* l'ente di previdenza (ENPALC) è stato istituito nel 1971 con la l. n. 100/71 come ente pubblico, e successivamente nel 1995 trasformato in associazione di diritto privato. L'iscrizione alla cassa è obbligatoria per tutti gli iscritti all'albo professionale.

I liberi professionisti sono passati da una fase di scarso interesse nei confronti della propria previdenza, alla considerazione via via più matura ed attenta dell'importanza di questo aspetto della propria condizione professionale⁽⁴⁾.

Infatti la riforma previdenziale delle varie categorie professionali (a cominciare dalla previdenza forense ad opera della l. 20 settembre 1980 n. 576) è stata preceduta da sollecitazioni delle stesse categorie interessate attraverso i consigli nazionali dei delegati presso le casse di previdenza che, oltre a concorrere a determinare l'indirizzo politico-finanziario della gestione di previdenza della categoria, hanno sempre avuto un ruolo importante nella formazione legislativa concernente la previdenza della categoria rappresentata: le leggi previdenziali sono sostanzialmente espressione della volontà delle categorie professionali.

La linea di politica legislativa "sulla" previdenza categoriale dei liberi professionisti, è stata diretta all'attuazione di una disciplina uniforme per le varie categorie professionali, essendo "tramontata" sia la tendenza a fare confluire le previdenze categoriali nel sistema generale gestito dall'Inps che la istituzione di una cassa unica per tutti i liberi professionisti. Il legislatore, infatti,

(4) Il "cambiamento" è evidenziato nelle due indagini curate dal Censis sulle strategie previdenziali dell'avvocatura italiana, rispettivamente del 1990 e del 1997. M. Persiani, *L'evoluzione del sistema pensionistico*, in *Previdenza sociale, vincoli di bilancio, andamenti demografici: un diritto in cambiamento?* (a cura di G. Canavesi), Università Macerata, 2019; A. Bagnoli, *La previdenza forense tra privato e pubblico*, in *Prev. Forense*, 2014, 101; M. Cinelli, *Quale futuro per le tutele sociali?*, in *Prev. Forense*, 2014, 109; L. Torsello, *Il futuro previdenziale delle libere professioni*, in *Prev. Forense*, 2015, 118.

nell'opera di riforma delle previdenze categoriali, ha chiaramente dimostrato di voler perequare gli ordinamenti delle varie casse di previdenza: ha conservato a ciascuna categoria professionale un sistema autonomo, ma improntato a principi generali analoghi. Nello spirito di tale disegno politico si pone l'art. 2, comma 25, della l. n. 335 del 1995, che delega il Governo ad emanare norme volte ad assicurare la tutela previdenziale in favore dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione, il cui esercizio è subordinato alla iscrizione ad appositi albi, delega che ha portato poi al d.lgs. 10 febbraio 1996 n. 103 (estendendo così a tutti i liberi professionisti l'obbligo di tutela previdenziale).

Nella previdenza dei liberi professionisti la solidarietà è all'"interno" della categoria: si ha, infatti, una solidarietà esclusivamente endocategoriale, in un regime previdenziale chiuso a interrelazioni, sia attive che passive, con le altre strutture previdenziali pubbliche, sia quelle generali che quelle di settore⁽⁵⁾. La previdenza dei liberi professionisti è organizzata secondo criteri di accentuata autonomia strutturale e finanziaria, sia reciproca che rispetto all'assicurazione generale obbligatoria. Le casse di previdenza categoriali sono, quindi, prive di ogni collegamento non solo con l'assicurazione generale obbligatoria, ma anche tra le stesse Casse di previdenza categoriali; ciò impedisce qualsiasi redistribuzione intercategoriale del reddito.

La nuova previdenza categoriale così come innanzi strutturata è certamente uno strumento idoneo a porre anche un freno all'impoverimento delle libere professioni, atteso che la previdenza categoriale è intervenuta nella fase di trasformazione della professione, garantendo non solo l'assistenza nelle situazioni di bisogno (personali e familiari), ma assicurando anche una assistenza sulla capacità lavorativa del professionista, con un sostegno economico per fare superare al professionista il momento critico.

I liberi professionisti hanno rimodulato, anche se in modo non omogeneo, il loro sistema previdenziale, sempre però in linea con le aspettative delle future generazioni (dei liberi professionisti), e rivendicando con forza la loro autonomia normativa e gestionale come unica risorsa per far fronte alla stabilità finanziaria di media e lungo periodo.

Negli interventi di riforma le Casse hanno confermato il sistema di gestione a ripartizione (anziché a capitalizzazione).

(5) In termini, M. Cinelli, *Libertà dal bisogno, solidarietà e autonomia nella previdenza dei liberi professionisti*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1988 124.

In ordine ai metodi di calcolo delle prestazioni, le Casse in prevalenza sono passate dal metodo retributivo, e cioè la pensione calcolata come percentuale del reddito prodotto (negli ultimi tempi facendo riferimento alla media di tutti i redditi prodotti e dichiarati nel corso dell'attività lavorativa) al metodo contributivo, con la pensione calcolata sulla base della contribuzione versata, con equilibrio tra la contribuzione versata e la prestazione complessiva erogata.

Alcune casse (es., previdenza forense) hanno confermato il metodo di calcolo retributivo delle prestazioni per coloro che raggiungano il diritto a pensione con i requisiti "normali" (es. 35 anni di contributi e 70 anni di età), mentre hanno introdotto il sistema di calcolo contributivo per coloro che non raggiungono i requisiti normali per il diritto alla prestazione (es. avvocato che al compimento del 70 anno di età, non ha i requisiti dei 35 anni di contributi perché ha iniziato "tardi" la professione, ad esempio, per avere svolta in precedenza altra attività lavorativa).

Le riferite modifiche ed aggiustamenti sul metodo di calcolo delle prestazioni sono state introdotte al fine di garantire bilanci in equilibrio, "minacciati" dai fenomeni socio-demografici delle categorie professionali, oltre che dal calo dei redditi professionali annualmente prodotti dagli iscritti.

Ulteriori interventi delle casse previdenziali categoriali sono stati effettuati, sempre per garantire bilanci in equilibrio, sull'età pensionabile con la previsione di una età di 70 anni per il diritto alla pensione di vecchiaia (per i notai l'età è di 75 anni), ma anche sul numero degli anni utili agli effetti del pensionamento.

A seguito dell'intervento del legislatore con la l. n. 214 del 2011, che ha elevato a 50 anni l'ampiezza temporale dei bilanci tecnici, tutte le casse sono state costrette a rimodulare sia i coefficienti di calcolo delle prestazioni, che le aliquote contributive (sia sul contributo soggettivo che integrativo).

2. Ordinamento professionale e ordinamento previdenziale: l'incidenza delle dinamiche demografiche.

Il problema dell'accesso alla previdenza categoriale interagisce con il problema dell'accesso alla professione (e, quindi, con l'iscrizione all'albo): non è possibile continuare a considerare lo stesso soggetto «professionista» dall'ordinamento professionale (con l'iscrizione all'albo), sebbene questi non svolga di

fatto attività professionale, mentre non lo si considera «professionista» ai fini previdenziali (perché, ad esempio, non svolge con continuità la professione)⁽⁶⁾.

È sempre più sentita la necessità di armonizzazione delle due discipline, e, quindi, di fissazione di criteri uniformi per l'accesso ad entrambi gli ordinamenti (previdenziale e professionale) e di cause di incompatibilità.

Sembra auspicabile che venga previsto, per l'iscrizione all'albo professionale (e per la conservazione dell'iscrizione), l'esercizio effettivo e continuativo della professione, da rapportare ad un reddito (o numero di affari) adeguato alla dignità della professione (com'è avvenuto per gli avvocati con l'art. 21 della l. n. 247 del 2012): ciò, oltre a costituire uno strumento indispensabile per garantire professionalità, consentirebbe di garantire la tutela previdenziale, ai sensi dell'art. 38 Cost., ai professionisti («lavoratori») che esercitano un'attività per sopperire alle proprie esigenze di vita.

Certamente una riforma dell'ordinamento previdenziale categoriale dei liberi professionisti che imponesse *tout court* l'iscrizione (e la contribuzione) alla cassa categoriale a tutti gli iscritti all'albo, comporterebbe una «dilatazione» del principio solidaristico, comportando l'erogazione di prestazioni anche a coloro che non svolgono attività professionale «piena»; tale riforma costringerebbe, innanzitutto, l'imposizione di un minimale contributivo di importo da parametrare ad una ipotetica pensione minima, ma avrebbe anche l'effetto di eliminare (o quantomeno di ridurre) l'inosservanza all'obbligo di iscrizione alla cassa, nonché di produrre lo sfoltimento degli albi, con la cancellazione di coloro che mantengono l'iscrizione *ad pompam*.

Si tratta di soluzione destinata ad accendere discussione; è da escludere, peraltro, un contrasto della stessa con i principi costituzionali, sia perché la struttura di tipo solidaristico del sistema previdenziale della categoria dei liberi professionisti «giustificerebbe» l'onere della contribuzione a carico di tutti gli appartenenti all'ordine, in ragione del solo elemento oggettivo del potenziale esercizio dell'attività professionale (connesso all'iscrizione nel relativo albo), sia perché la soluzione prospettata è stata da tempo «scelta» da varie categorie professionali (es. avvocati, notai, medici, farmacisti, veterinari, consulenti del lavoro) per le quali è previsto, per l'accesso alla previdenza, il solo requisito della iscrizione all'albo professionale. E la Corte costituzionale

(6) Di Marco, *Interazione tra ordinamento previdenziale e ordinamento professionale*, I Conferenza nazionale sulla Previdenza Forense, Roma, 1987; L. Carbone, *Ordinamento professionale e ordinamento previdenziale: interazioni e riflessi*, in *Rass. Forense*, 1999, 289.

ha più volte confermato sia la natura solidaristica della previdenza dei liberi professionisti, che legittimato l'obbligo di iscrizione alla cassa categoriale per i professionisti già tutelati per altro rapporto previdenziale o per coloro che per la "tardiva" iscrizione alla Cassa difficilmente raggiungeranno il diritto a pensione. Non si può, però, ignorare che alcune previdenze categoriali (es., ingegneri ed architetti) precludono l'accesso alla previdenza categoriale al professionista che gode già di altra tutela per lo svolgimento in contemporanea alla libera professione di altra attività (es., insegnamento).

D'altra parte, con la citata soluzione (iscrizione albo-iscrizione cassa) si realizzerebbe la «generalità della tutela e l'assunzione degli obblighi contributivi da parte di chiunque eserciti la professione in qualunque forma e senza riguardo ai livelli di reddito»⁽⁷⁾.

Infine, la scelta della equiparazione iscrizione albo-iscrizione cassa renderebbe «neutrale» per la cassa categoriale la opzione del legislatore sia sulla liberalizzazione dell'accesso alla professione, che sulla «trasformazione» degli ordini.

Il progetto di riforma delle libere professioni intellettuali, certamente avrà riflessi sulle caratteristiche di ciascuna professione, con particolare riferimento al numero degli iscritti agli albi, alla remuneratività del loro lavoro, alla conservazione dei requisiti da cui deriva la obbligatorietà della iscrizione alla cassa di previdenza.

Una soluzione meno radicale per i problemi che le accennate riforme (in particolare, la disciplina sulle società professionali) avranno sull'accesso al sistema previdenziale, potrebbe essere realizzata con la previsione, a carico dei professionisti iscritti all'albo professionale che non siano tenuti all'iscrizione alla cassa, dell'obbligo di versare alla cassa un contributo di solidarietà quantificato in percentuale sul reddito professionale prodotto, con un minimo soggetto a rivalutazione annuale. Tale contribuzione, anche nella misura minima, a carico di chi non eserciti la professione, troverebbe idonea giustificazione dalla circostanza dell'iscrizione all'albo, la quale è libera e fonte, di per sé, di utilità almeno potenziali. L'indicata soluzione è stata adottata da alcune categorie professionali – es., geometri – che hanno previsto – art. 10, 6° comma, l. 773/82 – per tutti gli iscritti all'albo (ma non alla cassa), un contributo di solidarietà del tre per cento del reddito professionale, con un minimale annualmente rivalutato, contributo di solidarietà che è stato «confermato» anche dalla Corte costituzionale⁽⁸⁾.

(7) A. Mariani Marini, *Previdenza al bivio*, in *Prev. Forense*, 1996, 3,22.

(8) Corte cost. 14 luglio 1988, n. 813.